



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ»

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ (КОМУНАЛЬНИХ)
ПОСЛУГ ТА ВІДПОВІДНОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ**



2023



ЗМІСТ

Передмова	3
Нормативно-правове регулюванні галузі:.....	4
Стан галузі управління побутовими відходами відходами	10
Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері управління побутовими відходами.	12
Перспективи удосконалення галузі управління побутовими відходами	14
Рекомендації органам місцевого самоврядування по удосконаленню системи управління відходами.....	21

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не обов'язково відображає позицію Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії.



ПЕРЕДМОВА

Якщо проаналізувати діяльність сфери житлово-комунального господарства в цілому, то ми прийдемо до висновку, що галузь управління побутовими відходами залишилася однією з самих неефективних та застарілих. Це стосується як нормативно-правової бази, яка регулює діяльність галузі, так і матеріально технічної бази. В переважній більшості випадків, несортовані побутові відходи вивозяться для захоронення на сміттєзвалища та полігони, таким чином витрати на надання такої послуги мінімальні. Необхідно відзначити, що в силу зазначених вище обставин, галузь є однією з найменш капіталоемних, адже вартість послуг управління побутовими відходами є найменшою серед усіх житлово-комунальних послуг. Та взяття Україною на себе цілої низки зобов'язань по імплементації законодавства Європейського Союзу спонукає нас до оновлення нормативно-правового поля галузі, застосування нових підходів у управлінні побутовими відходами, будівництва чи оновлення існуючої матеріально-технічної бази тощо. Про стан галузі сьогодні та перспективи її завтра, і піде мова далі.

**Олександр Слобожан,
Виконавчий директор Асоціації міст України,
кандидат наук з державного управління**



НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННІ ГАЛУЗІ:

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21 травня 1997 року № 280/97-ВР)

Визначає правові засади діяльності органів місцевого самоврядування, встановлює систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні. Окрім того Законом визначаються повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі й у сфері управління побутовими відходами.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (9 листопада 2017 року № 2189-VIII).

Спрямований на врегулювання відносин між надавачами та споживачами житлово-комунальних послуг, визначає повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері житлово-комунальних послуг.

Закон України «Про управління відходами» (20 червня 2022 року № 2320-IX)

Визначає правові, організаційні, економічні засади діяльності щодо запобігання утворенню, зменшення обсягів утворення відходів, зниження негативних наслідків від діяльності з управління відходами, сприяння підготовці відходів до повторного використання, рециклінгу і відновленню з метою запобігання їх негативному впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

Закон України «Про благоустрій населених пунктів» (6 вересня 2005 року № 2807-IV)

Визначає основні засади забезпечення благоустрою населених пунктів, спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини. Одним з аспектів такого забезпечення є організація санітарного очищення населених пунктів (в т.ч. і від побутових відходів).

Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (20 березня 2018 року № 2354-VIII)

Регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виконання документів державного планування та поширюється на документи державного планування, які стосуються сільського господарства, лісового господарства, рибного



господарства, енергетики, промисловості, транспорту, управління відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання яких передбачатиме реалізацію видів діяльності (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі - території з природоохоронним статусом), крім тих, що стосуються створення або розширення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» (3 серпня 1998 року № 1217)

Встановлює процедуру виявлення та обліку безхазяйних відходів.

(З врахування набуття чинності Законом України «Про управління відходами» профільним міністерством на момент написання цих методичних рекомендацій вже розроблено проєкт акту на заміну діючому).

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання подання декларацій про відходи» (7 травня 2022 року № 556)»

Визначає порядок подання декларацій про відходи та форму відповідної декларації.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження регіональних планів управління відходами» (30 червня 2023 року № 667)

Визначає механізм розроблення та затвердження регіональних планів управління відходами.

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання інвестиційних програм у сфері управління побутовими відходами» (7 липня 2023 року № 695)

Визначає механізм здійснення контролю за виконанням інвестиційних програм у сфері управління побутовими відходами (далі - інвестиційні програми)

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зарахування коштів на спеціальні рахунки для виконання інвестиційних програм у сфері управління побутовими відходами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням» (14 липня 2023 року № 721)



Визначає механізм зарахування коштів для виконання інвестиційних програм у сфері управління побутовими відходами на спеціальні рахунки суб'єктів господарювання у сфері управління побутовими відходами, які в установленому законодавством порядку здійснюють операції з відновлення та/або видалення побутових відходів, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами» (8 серпня 2023 року № 835)

Визначає механізм надання суб'єктами господарювання у сфері управління відходами незалежно від форми власності послуги з управління побутовими відходами у містах, селищах і селах.

Затверджує:

- Типовий індивідуальний договір про надання послуги з управління побутовими відходами;
- Типовий колективний договір про надання послуги з управління побутовими відходами;
- Типовий договір з індивідуальним споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами
- Типовий договір з колективним споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів» (від 25 серпня 2023 року № 918)

Встановлює процедуру підготовки та проведення конкурсу з визначення суб'єктів господарювання на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів відповідно до правил благоустрою населеного пункту, регіональних та місцевих планів управління відходами на відповідній території територіальної громади за територіальним принципом та/або за видами побутових відходів.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами» (5 вересня 2023 року № 947)

Визначає механізм розроблення, погодження та затвердження міс-



цевих планів управління відходами (планів управління відходами територіальної громади).

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення суб'єктів господарювання, які здійснюють відновлення та видалення побутових відходів» (5 вересня 2023 року № 941)

Встановлює процедуру та механізм визначення суб'єктів господарювання, які здійснюють відновлення та/або видалення побутових відходів (далі - суб'єкти господарювання) з урахуванням правил благоустрою населеного пункту, регіонального та місцевих планів управління відходами на території територіальної громади за територіальним принципом та за видами побутових відходів.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування середньозваженого тарифу на послугу з управління побутовими відходами, а також тарифів на збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів» (26 вересня 2023 року № 1031)

Визначає механізм формування середньозваженого тарифу на послугу з управління побутовими відходами, а також тарифів на збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення та адміністрування інформаційної системи управління відходами» (5 грудня 2023 року № 1279)

Визначає процедуру створення та функціонування інформаційної системи управління відходами, яка ведеться з метою забезпечення належного обліку, звітності, узагальнення та аналізу інформації у сфері управління відходами, надання електронних публічних послуг, ведення та розміщення реєстрів та забезпечення інформаційної взаємодії між суб'єктами у сфері управління відходами.

Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил експлуатації полігонів побутових відходів» (1 грудня 2010 року № 435)

Визначає правила експлуатації полігонів, на яких розміщуються побутові відходи.

Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження ДБН Б.2.2-6:2013 «Склад та зміст схеми санітарного очищення населеного пункту» (21 серпня 2013 року № 395)



Затверджує державні будівельні норми, які визначають вимоги до складу та змісту схеми санітарного очищення населених пунктів.

Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України [«Про затвердження Правил компостування біовідходів їх утворювачами на присадибних, дачних і садових ділянках»](#) (13 червня 2023 року № 489)

Встановлює умови та вимоги до компостування біовідходів їх утворювачами на присадибних, дачних і садових ділянках.

Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України [«Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері управління побутовими відходами»](#) (08 вересня 2023 року № 800)

Затверджує механізм розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері управління побутовими відходами з метою визначення обґрунтованості запланованих ними капіталовкладень та/або витрат у структурі інвестиційної складової тарифів на операції з відновлення та видалення побутових відходів для встановлення/зміни тарифів на принципах економічної доцільності, а також цільового використання коштів цими суб'єктами господарювання.

Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України [«Про затвердження Методики розрахунків цільових показників з підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів, порядок та форми надання звітності щодо їх виконання»](#) (12 жовтня 2023 року № 936, знаходиться на реєстрації в Міністерстві юстиції України).

Визначає механізм визначення розрахунків цільових показників з підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів.

Готуються до ухвалення ще ціла низка актів, зокрема:

Проект Закону [«Про упаковку та відходи упаковки»](#) (№ 10066 від 18.09.2023);

Проект Закону [«Про упаковку та відходи упаковки»](#) (№ 10066-1 від 29.09.2023);

Проект Закону [«Про упаковку та відходи упаковки»](#) (№ 10066- 2 від 04.10.2023).

Визначає правові, економічні та організаційні засади у сфері управ-



ління упаковкою та відходами упаковки для забезпечення зменшення їх негативного впливу на здоров'я людей та довкілля, встановлює механізми, спрямовані на створення системи збирання та рециклінгу відходів упаковки з метою зменшення остаточного видалення таких відходів на полігонах та сприяння переходу до економіки замкнутого циклу.

Проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виявлення та обліку відходів, власник яких не встановлений»

Визначає механізм, за яким органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади здійснюють виявлення та облік безхазяйних відходів.

Проект наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Методики розрахунків цільових показників з підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів та Порядку надання звітності щодо виконання цільових показників з підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів»

Встановлює процедуру, за якою визначають цільові показники з підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів, визначає порядок подання звітності щодо виконання цільових показників з підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів.

Проект наказу Міністерства захисту довкілля та природного середовища України «Про затвердження Вимог до розділів проекту регіонального плану управління відходами»

Встановлює вимоги щодо наповнення змісту проекту регіонального плану управління відходами.

Проект наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів»

Визначає єдині підходи до організації роздільного збирання побутових відходів в населених пунктах, що є складовою системи управління побутовими відходами, та застосовується під час розроблення правил благоустрою населених пунктів та місцевих планів управління відходами.



СТАН ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ ВІДХОДАМИ

Якщо говорити про галузь управління відходами більш детально, то необхідно звернути увагу на ті цифри, які характеризують ситуацію. На сьогодні послугами управління побутовими відходами, за зібраною Мінінфраструктури інформацією, охоплено лише близько 80% населення, переважно це міста та селища. На жаль, в більшості населених пунктів в сільській місцевості надання відповідної послуги ще лише налагоджується.

Інформація, яка була узагальнена Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України на підставі отриманої від обласних військових адміністрацій не є повною, оскільки не враховує відомості щодо окупованих територій, а також не в повному об'ємі містить інформацію щодо деокупованих територій.

Що стосується безпосередньо обсягу продукуваних побутових відходів, то тут ситуація така. За 2022 рік в Україні було утворено більше 7 млн тонн побутових відходів (у 2021 році – більше 12 млн тонн).

За результатами 2022 року побутові відходи приймаються та захоронюються на близько 5,7 тис. сміттєзвалищах та полігонах (у 2021 році таких об'єктів було близько 6 тисяч), площа яких складає більше 8 тис. га (у 2021 році їх площа складала близько 6 тис. га). При цьому перевантаженими є 163 одиниці (у 2021 році перезавантаженими було 230 сміттєзвалища), 693 сміттєзвалища не відповідають нормам екологічної безпеки (у 2021 році таких було 824).

На жаль, неналежним чином у 2022 році проводилась робота з рекультивациі сміттєзвалищ. Так з 2 197 сміттєзвалища, які потребують рекультивациі, фактично рекультивовано 258 (у 2021 році було рекультивовано 29 одиниць).

За [інформацією](#) Мінінфраструктури, потреба у будівництві нових полігонів складає 290 одиниць.

Досить серйозною для органів місцевого самоврядування проблемою також є несанкціоновані сміттєзвалища. Боротьба з таким сміттєзвалищами віднесена до повноважень органів місцевого самоврядування, які активно складають протоколи на порушників, а також ліквідують такі



сміттєзвалища. Так у 2022 році їх було виявлено 12,4 тисяч (у 2021 році - 26,8 тисяч), з них ліквідовано 12,4 тисяч (у 2021 році - 25,5 тисяч).

Необхідно зазначити, що з метою скорочення об'єму відходів, що заховорюються на сміттєзвалищах та полігонах, органи місцевого самоврядування активно запроваджують повний або частковий роздільне збирання побутових відходів. Відсутня інформація за 2022 рік, але на кінець 2021 року такі заходи реалізувалися вже у більш ніж 1725 населених пунктах, їх кількість постійно зростає. Разом з тим, за станом на кінець 2021 року у 29 населених пунктах України працювали 34 сміттєсортувальні лінії, 1 сміттєспалювальний завод, 3 сміттєспалювальні установки.

Завдяки цьому, перероблено та утилізовано близько 9,9 % (у 2021 році -7,64% побутових відходів), з них: 1,66% спалено, а 8,24% побутових відходів потрапило на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні лінії.

Відзначимо також кілька фактів з економічного аспекту діяльності у галузі управління побутовими відходами. У 2022 році послуги у галузі поводження з побутовими відходами надавало 983 суб'єкти господарювання (з них 214 засновані на приватній формі власності), чисельність працюючих у сфері поводження з побутовими відходами складає майже 16 тис. осіб.

Необхідно зазначити, що зростала заборгованість побутових споживачів за отримані послуги поводження з побутовими відходами. Так якщо зазвичай заборгованість споживачів складала близько 1 млрд грн, то станом на грудень 2021 року заборгованість складала вже близько 1,3 млрд грн, а на кінець 2022 року вже 1,8 млрд грн. При цьому, як ми вже зазначали, вартість послуги є фактично найнижчою для побутових споживачів, хоча й поступово зростає. Так середній тариф на поводження з побутовими відходами у 2022 році для населення становив 143 грн/м³, у тому числі захоронення 61 грн/м³ (для порівняння, у 2021 році такі тарифи становили 129 грн/м³ та 41 грн/м³ відповідно).

Загальна кількість спеціально обладнаних транспортних засобів складає майже 3,4 тис. одиниць. Середній показник зношеності спецавтотранспорту у 2022 році складає більше 60%.

На фінансування розвитку та утримання санітарного очищення у 2022 році, фактично з місцевих бюджетів, було виділено більше 900 млн грн (у 2021 році цей обсяг складав 1,8 млрд. гривень).



ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ.

Організаційно-розпорядчі повноваження у галузі управління побутовими відходами належать фактично виключно органам місцевого самоврядування. Вони закріплені в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про управління відходами» та «Про благоустрій населених пунктів», і в першу чергу це:

- участь у розробленні та реалізації регіональних планів управління відходами;
- затвердження місцевих планів управління відходами;
- вирішення питань щодо розміщення на території відповідних територіальних громад об'єктів оброблення відходів;
- створення пунктів роздільного збирання побутових відходів.
- організація управління побутовими відходами, відходами будівництва та знесення;
- визначення у встановленому порядку суб'єктів господарювання, які здійснюють збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів;
- визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами;
- запровадження роздільного збирання побутових відходів та забезпечення виконання цільових показників щодо підготовки для повторного використання та рециклінгу побутових відходів;
- організація роботи пунктів роздільного збирання побутових відходів;
- забезпечення ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ у межах населених пунктів;
- передача відходів, власник яких не встановлений, суб'єктам господарювання у сфері управління відходами для їх оброблення (в частині тих, які перебувають на території населених пунктів);



- визначення одиниці вимірювання обсягу наданої послуги з управління побутовими відходами;
- затвердження норм надання послуги з управління побутовими відходами;
- затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері управління побутовими відходами;
- встановлення тарифів на послугу з управління побутовими відходами, а також тарифів на збирання, перевезення, відновлення, видалення побутових відходів окремо за видами побутових відходів (змішані, великогабаритні, ремонтні, небезпечні);
- укладення договорів з організаціями розширеної відповідальності виробників щодо запровадження приймання та роздільного збирання видів побутових відходів, на які поширюється розширена відповідальність виробника.

На жаль, реалізація цих повноважень органами місцевого самоврядування пов'язана з цілою низкою досить серйозних проблем, на яких необхідно зупинитися більш детально. В першу чергу це:

- відсутність в органів місцевого самоврядування необхідного фінансового ресурсу для системного та докорінного оновлення галузі;
- відсутність необхідної фінансової підтримки з державного бюджету для оновлення галузі;
- недосконале нормативно-правове поле галузі;
- відсутність відповідної інфраструктури об'єктів управління побутовими відходами;
- складний та тривалий процес залучення інвестицій у галузь.

Не зважаючи на існуючі труднощі, органи місцевого самоврядування докладають максимальних зусиль для вирішення проблем, пов'язаних з забезпеченням якісного управління системою управління побутовими відходами. На жаль, за існуючого стану речей неможливо ефективно запобігати утворенню відходів, зменшувати обсяги їх утворення, сприяти підготовці до їх повторного використання, рециклінгу і відновленню з метою запобігання негативному впливу відходів на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.



ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Одним з інструментів, який надає органам місцевого самоврядування цілу низку інструментів для забезпечення ефективної реалізації повноважень у галузі управління побутовими відходами, став Закон України «Про управління відходами», норми якого спрямовані на:

- забезпечення законодавчого та нормативно-правового регулювання відносин у сфері управління відходами з урахуванням вимог відповідних європейських директив, в т.ч. і шляхом впровадження європейської ієрархії управління відходами;
- комплексну організацію планування системи управління відходами на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- закриття старих сміттєзвалищ, або приведення їх до європейських норм;
- створення передумов для побудови в Україні сучасної інфраструктури оброблення відходів за європейськими правилами;
- встановлення принципу «забруднювач платить»;
- впровадження принципу розширеної відповідальності виробника, коли виробник продукції буде зобов'язаний забезпечити повну утилізацію упаковки, яку випустив на ринок разом із товарами
- покращення стану навколишнього природного середовища та вирішення екологічних проблеми у сфері управління відходами та досягнення цілей сталого розвитку;
- ефективного залучення інвестиції для регіонального та місцевого розвитку.

Як зазначено вище, підзаконні нормативно-правові акти до цього закону ухвалені ще не в повному обсязі, відповідна робота триває. Це не дає в повній мірі реалізувати його норми. Окрім того, у органів місцевого самоврядування виникає багато запитань щодо реалізації уже ухваленого Закону та підзаконних актів.



Зокрема, це:

- **доцільність (обов'язковість) створення адміністратора послуг з управління побутовими відходами в громадах з кількістю населення менше 500 тис осіб;**
- **необхідність проведення конкурсу на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів;**
- **порядок розробки та затвердження місцевих планів управління відходами, врахування при їх розробці положень регіональних планів управління відходами та Національного плану управління відходами.**

1. Що стосується доцільності (обов'язковості) створення адміністратора послуг з управління побутовими відходами в громадах з кількістю населення менше 500 тис осіб, то тут необхідно зазначити наступне.

При прийнятті Закону України «Про управління відходами» законодавцями було допущено окремі прорахунки, які призвели до певної юридичної колізії. Так ст. 26 зазначеного Закону передбачає, що визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами відноситься до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Разом з тим, уже в ст. 32 цього Закону передбачається, що у територіальних громадах з чисельністю населення понад 500 тисяч осіб такий адміністратор послуги визначається рішенням міської, сільської, селищної ради, а в інших територіальних громадах територіальних громадах адміністратор послуги з управління побутовими відходами визначається рішенням міської, сільської, селищної ради. У свою чергу, частина шоста Розділу XI ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ цього ж Закону передбачає, що виконавчі органи місцевих рад визначають комунальне підприємство - адміністратора послуги з управління побутовими відходами у строк не більше шести місяців з дня набрання чинності цим Законом. При цьому, відповідна частина Закону передбачає, що суб'єкти господарювання, визначені виконавцями послуг з вивезення побутових відходів, що на момент набрання чинності цим Законом мають чинний договір на надання відповідних послуг з органами місцевого самоврядування, повинні переукласти такий договір з адміністратором (у разі його визначення). Таким чином Законом допускається можливість не визначення відповідного адміністратора послуг. У свою чергу внесені цим Законом доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» знову відносять повноваження з визначення адміністратора послуг до компетенції сільської, селищної, міської ради. Таким чином, у органів місцевого самоврядування виникає запитання, до чиєї компетенції відно-



сяться повноваження з визначення адміністратора послуги - сільських, селищних, міських рад чи їх виконавчих органів. Окрім того, не є чітко зрозумілою відповідь на запитання щодо обов'язковості створення адміністратора послуги в громадах з чисельністю населення менше 500 тисяч осіб.

Зазначену проблему планується вирішити завдяки зазначеним вище законопроектам «Про упаковку та відходи упаковки» (№ 10066 від 18 вересня 2023) та «Про упаковку та відходи пакування» (№ 10066-2 від 04.10.2023), які передбачають внесення необхідних змін до Закону України «Про управління відходами».

Принагідно зауважимо, що Кабінет Міністрів України зробив спробу вирішити цю проблему на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Так пункт 21 Правил надання послуги з управління побутовими відходами, затверджених постановою Уряду від 8 серпня 2023 року № 835, передбачають, що у громадах з чисельністю населення понад 500 тис. осіб, адміністратор послуги визначається рішенням міської, сільської, селищної ради. Та з врахуванням принципу ієрархії джерел права, за яким закон має вищу юридичну силу порівняно з постановою Кабінету Міністрів України, відповідної постанови явно недостатньо для вирішення проблеми по суті.

Не зважаючи на ту обставину, що на сьогодні зазначена проблема не врегульована на законодавчому рівні, рекомендуємо, у разі необхідності визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами здійснювати рішенням сільської, селищної, міської ради. Окрім того вважаємо, що у громадах з чисельністю населення менше 500 тисяч осіб, визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами є правом сільської, селищної, міської ради, а не її обов'язком.

2. Що стосується необхідності проведення конкурсу на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів.

Основною проблемою, пов'язаною з необхідністю проведення зазначеного конкурсу стала відсутність необхідного підзаконного нормативного правового акту на той момент, коли органи місцевого самоврядування повинні були проводити відповідний конкурс. Так Закон України «Про управління відходами» набрав чинності 9 липня 2023 року. У той же час, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів» (№ 918) була ухвалена лише 25 серпня 2023 року, а набрала чинності 30 серпня 2023 року. Таким чином, на момент набрання чинності Законом України «Про управління відходами», органи місцевого самоврядування були позбавлені забезпечити виконання його вимог щодо проведення конкурсу на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів.



3. Що стосується розробки та затвердження місцевих планів управління відходами, врахування при їх розробці положень регіональних планів управління відходами та Національного плану управління відходами.

Пункт 6 Порядку розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2023 р. № 947 передбачає, що місцевий план розробляється протягом одного року з дня набрання чинності регіональним планом управління відходами у відповідній області. У свою чергу пункт 5 Порядку розроблення та затвердження регіональних планів управління відходами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2023 р. № 667 передбачає, що Регіональний план управління відходами затверджується протягом року після набрання чинності Національним планом управління відходами.

При цьому діючий на сьогодні Національний план управління відходами до 2030 року був затверджений ще розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 року № 117-р і базувався на вимогах застарілого вже Закону України «Про відходи» (від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР). Таким чином, внаслідок несвоєчасного ухвалення центральними органами виконавчої влади підзаконних нормативно-правових актів, органи місцевого самоврядування позбавлені можливості розробити та затвердити місцеві плани управління відходами відповідно до вимог Закону України «Про управління відходами».

Зважаючи на домінуючу роль Національного плану управління відходами, акцентуємо увагу на ситуації щодо його розроблення та прийняття. Відповідний проєкт акта вже підготований Міндовкілля, проходить процес узгодження його з усіма зацікавленими сторонами.

Національний план попередньо складається з чотирьох частин:

- поточний стан управління відходами в країні;
- стратегічне планування на 10 років тих векторів, що дозволять якісно змінити ситуацію;
- інструменти реалізації плану;
- моніторинг його виконання.

Варто також зазначити про наступні цільові показники, які закладаються в Національний план, а саме:

- охоплення послугами з управління побутовими відходами 98 % міського та 95% сільського населення – до 2033 року;

- охоплення роздільним збиранням 100% великих міст, 95% міського та 70% сільського населення – до 2033 року;
- зменшення обсягів захоронення побутових відходів до 30% – до 2030 року.

Прогнозовано, що Національний план управління відходами має бути затверджений Урядом вже у 2024 році, після чого протягом року будуть розроблятися та затверджуватися регіональні плани, а наступним кроком – місцеві плани управління відходами.

Принадгідно зазначимо, що на момент ухвалення Закону України «Про управління відходами», в окремих регіонах були затверджені регіональні плани поводження з відходами. Таким чином, частина органів місцевого самоврядування також мали змогу до цього моменту розробити та ухвалити місцеві плани управління, якими зараз і користуються. Що стосується інших органів місцевого самоврядування, то враховуючи ґрунтовні зміни законодавчого регулювання галузі управління відходами, потрібно очікувати ухвалення Урядом оновленого Національного плану управління відходами, затвердження нових регіональних планів управління відходами, і лише потім ухвалювати місцеві плани управління відходами.

Зазначимо, що з метою спрощення реалізації органами місцевого самоврядування норм Закону України «Про управління відходами», Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України розроблено інформаційно-графічні матеріали. Зазначені матеріали доступно ілюструють основні нововведення Закону в частині реалізації органами місцевого самоврядування повноваження у галузі управління побутовими відходами, а саме:



Мал.1. Система організації управління побутовими відходами у разі відсутності адміністратора.

**СИСТЕМА НАДАННЯ ПОСЛУГИ З
УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ
(З АДМІНІСТРАТОРОМ)**



Мал.2. Система організації управління побутовими відходами у разі наявності адміністратора.

**КОНКУРС НА ЗДІЙСНЕННЯ ОПЕРАЦІЙ ЗІ ЗБИРАННЯ
ТА ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ**



Мал.3. Механізм проведення конкурсу на здійснення операцій зі збирання та перевезення побутових відходів у разі відсутності адміністратора.



КОНКУРС НА ЗДІЙСНЕННЯ ОПЕРАЦІЙ ЗІ ЗБИРАННЯ ТА ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ



Мал.4 Механізм проведення конкурсу на здійснення операцій зі збирання та перевезення побутових відходів у разі наявності адміністратора.



РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПО УДОСКОНАЛЕННЮ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

Зрозуміло, що не можна підготувати для громад універсальні рекомендації по удосконаленню системи управління побутовими відходами. Адже вони різні за чисельністю мешканців, кількістю населених пунктів, специфікою уже існуючої системи поводження з відходами. В одних громадах таку систему лише починають будувати, в інших – вона вже давно сформована та успішно функціонує. Та з огляду на найрізноманітніший досвід органів місцевого самоврядування, наступні рекомендації не будуть зайвими ні для кого:

1. Активна комунікація з населенням.

Запорукою удосконалення системи управління з відходами безперечно є активний діалог з населенням. Адже будь-яка новація органу місцевого самоврядування, чи то запровадження системи управління відходами, чи то роздільне збирання відходів, чи то інше, неможливо без налагодження діалогу з іншою стороною. Як показує досвід, населення по різному реагує на такі новації: хтось їх ініціює сам, хтось відразу підтримує, хтось погоджується після пояснення суті та користі цього, а хтось не буде підтримувати взагалі. Але активна комунікація потрібна для того, щоб населення дізналося про таку новацію, її переваги, користь як для громади в цілому, так і безпосередньо конкретного споживача. Така комунікація повинна здійснюватися через різноманітні канали і тривалий час, саме так можна досягнути якісного результату.

2. Роздільне збирання відходів.

Запровадження системи збирання побутових відходів за окремими компонентами є одним з ключових етапів удосконалення системи управління відходами. Роздільне збирання відходів дозволяє забезпечити більш якісну їх переробку, економлячи при цьому енергію, час, людський ресурс. Ще одним важливим позитивним наслідком такого збирання є суттєве зменшення відходів, які захоронюються на сміттєзвалищах та полігонах. Звичайно, для забезпечення роздільного збирання потрібно докласти зусиль як органам місцевого самоврядування та надавачам послуги (облаштування пло-



щадок з контейнерами для роздільного збирання, зміна графіку та маршрутів руху відповідного транспорту тощо), так і населенню (додаткові ємності для роздільного збирання відходів в помешканні, місце їх розміщення). Як показує вітчизняний досвід, роздільне збирання на сьогодні активно запроваджується в різних за чисельністю населення та іншими характеристиками громадах. Переважно окремо збираються скло, пластик, папір, органічні відходи, окремо також збираються такі небезпечні відходи як батарейки, акумулятори, ртутні термометри та лампи. Зазначимо, що кількість громад, в яких запроваджується роздільне збирання постійно зростає, зростають також об'єми зібраних роздільно відходів.

3. Боротьба з несанкціонованими сміттєзвалищами

Як ми вже зазначали вище, несанкціоновані сміттєзвалища є досить серйозною проблемою для органів місцевого самоврядування. Така проблема існує у всіх громадах, чи це місто з чисельністю населення більше мільйона, чи це невеличка громада з кількома тисячами населення. При цьому, забезпечення повної та остаточної ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ є досить фінансово затратною для органів місцевого самоврядування. Окрім того, важко знайти осіб, причетних до виникнення таких звалищ та притягнути їх до відповідальності. Вирішення проблеми можливе завдяки поєднанню кількох інструментів: роз'яснювальна робота з населенням, ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ, притягнення до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності осіб, які причетні виникнення таких об'єктів.



Рецензент: **Рабошук Я. О.**, заступник Виконавчого директора Асоціації міст України, директор Аналітичного Центру АМУ

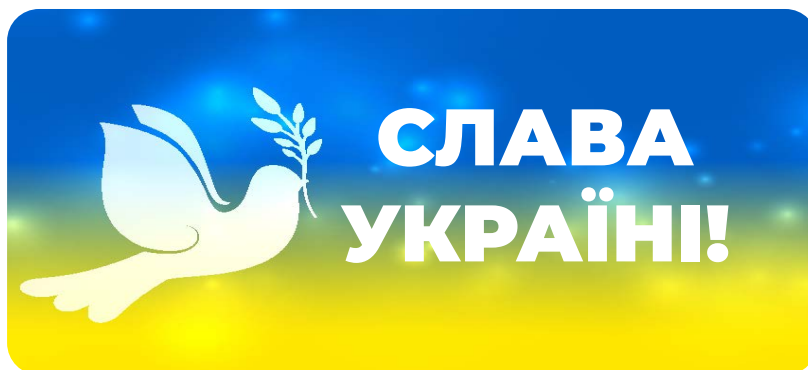
Автор: **Гарник О.В.**, експерт з питань публічних (комунальних) послуг та відповідної інфраструктури

За загальною редакцією **Слобожана О. В.**, Виконавчого директора Асоціації міст України, кандидата наук з державного управління



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua

